

■研究ノート

過疎地域における保育の実態と課題

—奈良県十津川村のへき地保育所を事例に—

向 平 知 絵*

この研究ノートは、奈良県十津川村のへき地保育所を事例として取り上げ、少子化が進む過疎地域の保育が現在直面している問題点を、保育現場の視点から明らかにすることを目的としている。

現在の保育制度改革は主として都市部の保育問題に焦点を当て解決を図ろうというものであり、人口減少が重要課題である過疎地域の保育問題については、ほとんど議論がなされていないのが現状である。しかし全国の市町村の半数近くは過疎地域に該当し、これらの過疎市町村にも就学前児童のための幼稚園や保育所が設置されている。過疎地域では少子化の影響はより深刻であり、園児数の減少から幼稚園や保育所の統廃合が進んでいる。その結果、教育・保育施設が地域社会の中から消え、地域の子育て環境が悪化している。次世代を担う子どもたちが地域から居なくなるとは、地域社会そのものの存続に関わる重要な課題である。

このような問題意識に立って、山村の保育現場でどのような問題が起こっているのか、また少子化が進行するなかで今後の保育をどのように構築することができるのかを考えるために、過疎地域における保育の問題点を分析し、今後の可能性を考える。

キーワード：保育所統合、過疎地域、少子化、
保育現場

* 京都女子大学大学院 現代社会研究科
公共圏創成専攻 博士後期課程

1 はじめに

現在、女性の社会進出や経済情勢の悪化による共働き世帯の増加、就労形態の多様化などによって保育ニーズが増大し、都市部では保育所の待機児童問題が深刻化している。厚生労働省によれば、平成22年4月の待機児童数は26,275人であり、3年間連続して増加を続けている（厚生労働省，2010）。これらの待機児童は、東京都、神奈川県、埼玉県、大阪府の4都道府県で全体の半数強を占めており、大都市圏に集中していることがわかる。その一方で、幼稚園の園児数は減少傾向にあり、多くの幼稚園で定員割れが生じている。待機児童解消や幼稚園の効率的運営、また多様なニーズへの対応として、現在、幼保一元化を主とした保育制度の改善が声高に求められている。

これらは基本的には都市部での保育問題であり、現在の保育制度改革は都市部の保育問題に焦点を当て解決を図ろうというものである。都市部における定員60人以上の認可保育所を対象とする議論の影で、人口減少が重要課題である過疎地域の保育問題については、ほとんど議論がなされていないのが現状である。

しかし全国の市町村の44.9%は過疎地域に該当し（総務省，2010）、これらの過疎市町村にも就学前児童のための幼稚園や保育所が設置されている。過疎地域では少子化の影響はより深刻であり、幼稚園のみならず保育所においても園児数が定員を満たすことができず、

幼稚園に限らず保育所までもが統廃合されるに至っている。その結果、就学前児童のための教育・保育施設が地域社会の中から消え、地域の子育て環境が悪化している。子育て環境の悪化は少子化にさらに拍車をかけることにもなりかねない。次世代を担う子どもたちが地域から居なくなることは、地域社会そのものの存続に関わる重要な課題である。このような問題意識に立って、本稿では、過疎地域の保育が現在直面している問題点を保育現場の視点から明らかにすることを目的としている。

過疎地域の保育の現状を把握するために、調査地として奈良県吉野郡十津川村を選定した。十津川村は周囲を1,000m級の山々に囲まれた山間地であり、少子高齢化が急速に進行する過疎地域である。1960年代より人口減少が始まった十津川村では、児童数は年々減少の一途をたどり、幼稚園の廃園や保育所の統廃合が進んでいる。このような山村の保育現場でどのような問題が起こっているのか、また今後の保育行政をどのように構築することができるのかを考えるために、保育職員と行政関係者へのインタビュー調査と保育現場での非参与観察調査及び行政資料の収集を実施した²⁾。本稿では、以上の調査結果を概説し、それにもとづいて過疎地域における保育の問題点を分析する。

2 十津川村の概要

(1) 位置・自然

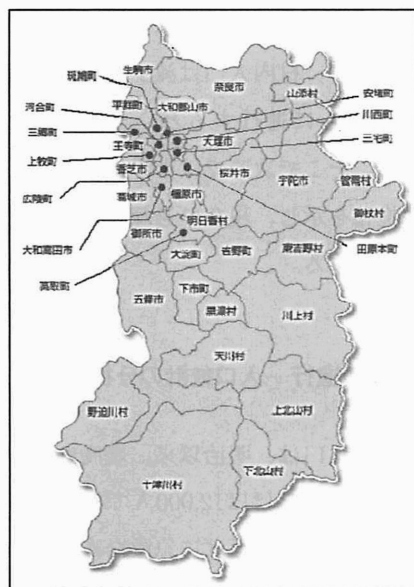
奈良県吉野郡十津川村は、紀伊半島の中央部で奈良県最南端に位置する。十津川村の中央を北から南にかけて総延長140kmの十津川が流れ、熊野灘に注いでいる。十津川の流れは起伏のはげしい山々の間にV字型の溪谷をなしており、川沿いに拓かれたわずかな平地や、山沿いの比較的緩やかな斜面に集落が形成されている。140kmのうち村内の流れは65kmであり、その途中に電源開発の二つのダムが存在する。河岸はほとんどが急斜面であり、ところどころに緩やかな斜面が耕作地として耕されている。これに沿うかたちで国道168号線が走っている。県政の中心地である奈良市へは直線距離で80km、道路距離122km、バスで約4時間を要する（十津川村の位置については地図を参照）。村内に鉄道は通っておらず、

主要な交通手段はバスや車のみである。

また村内には県内唯一の天然高温泉（泉温42℃以上）があり、十津川本流左岸武蔵領の湯泉地、上湯川の左岸平谷領の下湯及び出谷領の上湯の3ヶ所から湧出している（奈良県吉野郡十津川村、2010：1）。

十津川村の面積は約672.35km²で奈良県の5分の1を占める全国最大の面積を有する村であり、そのうちの96%が山林地帯である。この広大な地域に55の大字、200以上の集落があり、各大字間の面積にも大きな差異がある。人口密度は6.2人/km²（平成21年3月31日現在）で、全国の人口密度343人/km²（平成17年国勢調査）と比較してもわかるように、広い村域に対する住民数は極少である。広大な村域の大部分を占めるのは山林であるが、山

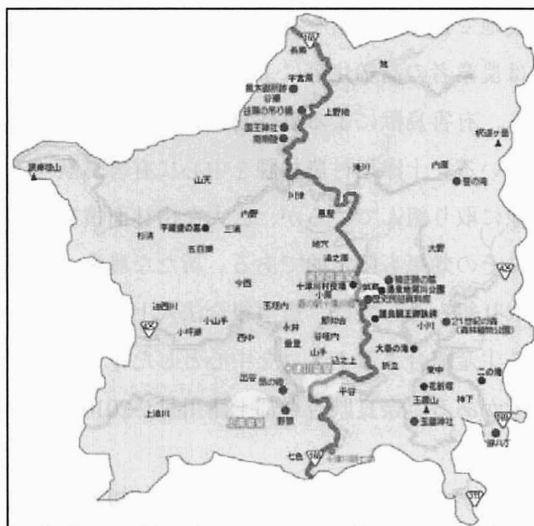
図1-1 奈良県 地図



出典:奈良県公式HP

http://www.pref.nara.jp/dd_aspx_menuid-3605.htm

図1-2 奈良県十津川村 地図



出典:十津川村商工会

<http://www.totsukawa.org/map.htm>

間の道路整備が不十分であることから、村内外の交通や流通の改善は十津川村の抱える大きな課題となっている。これは、人口減少、医療、産業、福祉、教育・保育等のあらゆる側面に関連する課題と言える。

(2) 産業

十津川村の面積のほとんどは山林地帯であり、林業は村の産業の中心を担ってきた。しかし木材需要の低迷によって林業生産活動は停滞し、林業従事者の高齢化や林業経営費の上昇等により、十津川村の林業を取り巻く環境は厳しいものである。その対策として、林業労働者の就労の場を確保するため、緑資源機構分収造林、県行造林、奈良県林業基金造林などの分収造林事業が導入されている（奈良県吉野郡十津川村，2010：273）。

十津川村は山間農業地域に該当し、わずかの農地で自足的農業を営んできた。しかし近年は農業者の高齢化等により耕作放棄地が増加し、有害鳥獣による農作物への被害が多発している。十津川村農林課を中心に有害鳥獣駆除に取り組んでいるが、広大な山林面積を前にその効果も限定的である。新たな農業への取り組みとしては、農事組合法人上湯川きのこ生産組合よるナメコを中心としたキノコ生産がある（奈良県吉野郡十津川村，2010：291）。

林業が衰退した現在、十津川村では観光業が主要産業となっている。村内には3つの温泉街（湯泉地温泉、十津川温泉、上湯温泉）があり、2009（平成21）年度の観光入込客数

は251,881人で前年度比12.6%の増加となっている。これは、県内唯一の高温天然温泉をつかった公衆浴場や、足湯を併設した「道の駅」の開設により、いわゆる「日帰り客」が増加している結果であると思われる。しかし2009（平成21）年度の宿泊客数は43,169人で、前年度と比較すると3.6%の減少となっている（奈良県吉野郡十津川村，2010：311）。また、2004（平成16）年には『紀伊山地の霊場と参詣道』が、ユネスコの世界遺産委員会により世界遺産として登録された。村内の一部は霊場に含まれており、参詣道は十津川村内を通っていることから、「世界遺産のある村」として観光業の振興を図っている。

以上のように、主要産業であった林業の衰退後、温泉を中心とした観光業が展開されてきたが、十津川村では村内の産業全体の衰退傾向に歯止めをかけることができない状況にある。この結果、雇用の場を求めて若年層が都市部へ流出し、村内人口は減少し続け、産業の縮小がさらに進行するという悪循環となっている。そこで次節では十津川村の戦後の人口の推移を示し、現在の過疎化と少子化の状況を概説する。

3 少子化の進行—人口統計の分析より—

十津川村の人口は、明治以来、幾度かの増減を繰り返しながらほぼ12,000人で推移してきた。しかし1950年代半ばに急激な人口増とそれに続く人口減少を経験し、さらにこの減少は今日に至るまで止まることなく続いてい

る。この結果、十津川村は高齢化率では全国平均の2倍、幼少人口比率は全国平均の半分と、著しい少子高齢化社会となっている³⁾。本節では、ここに至るまでの人口変動の過程について統計を用いて跡付けることにする。

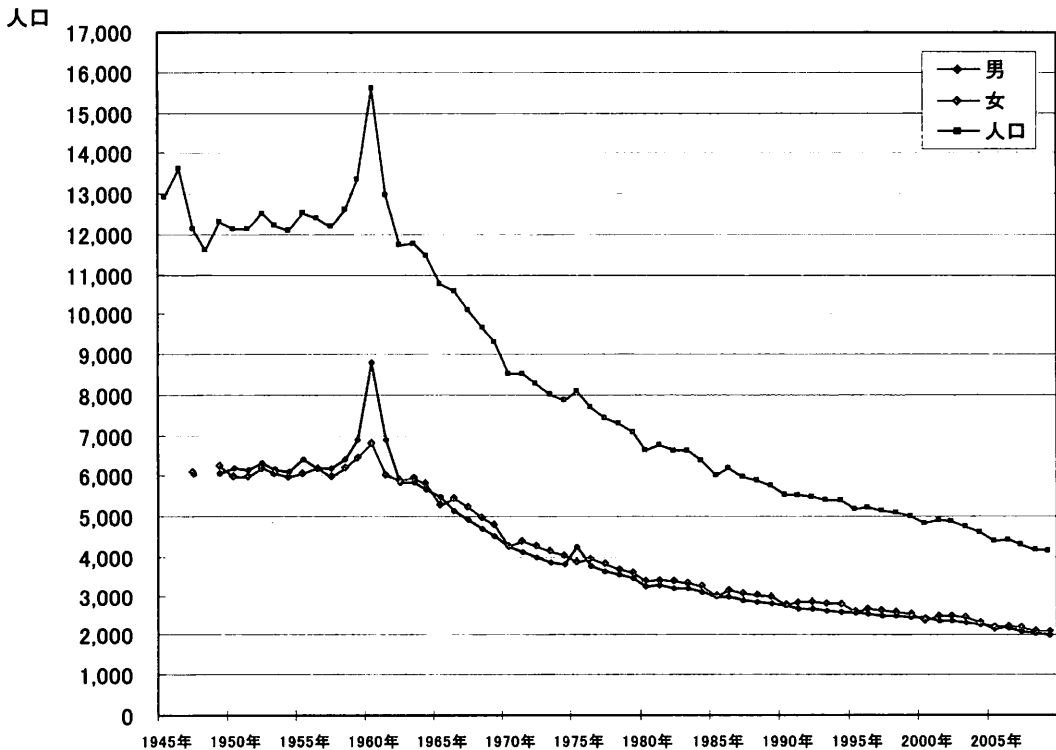
(1) 人口の推移

図2に1945(昭和20)年以来の十津川村の人口の推移を示した。これによると、1957(昭和32)年(12,153人)から1960(昭和35)年(15,588人)の3年間で人口が3,435人、率にして28%と急激に増加している。しかし1960年をピークとしてその後減少に転じ、5年後の

1965(昭和40)年には10,776人と4,812人(減少率30.9%)減少した。この急激な人口変動は、1950年代後半から1960年代にかけて行われた村内の大型公共事業(二津野ダムと風屋ダムの建設および関連事業)の実施が背景にあり、建設業従事者の流出入という社会的要因によるものと考えられる。1959(昭和34)年に6,880人であった男性の数が、翌1960年には8,779人と2000人近く急増していることも、大型公共事業の従事者としての単身男性の流入が背景にあったからである。

しかし、十津川村の過疎化はその以前に始まっていたものと思われる。図2によると、

図2 十津川村の人口変動図



資料：平成21年度 奈良県吉野郡十津川村【村政報告書】

表1 1965(昭和40)年から2008(平成20)年までの十津川村の人口推移

(単位：人、カッコ内は%)

年 別	世帯数	男	女	計
1950(昭和25)年	2,356 (100.0)	6,188 (100.0)	5,957 (100.0)	12,145 (100.0)
1955(昭和30)年	2,480 (105.3)	6,426 (103.8)	6,077 (102.0)	12,503 (102.9)
1960(昭和35)年	3,117 (132.3)	8,779 (141.9)	6,809 (114.3)	15,588 (128.3)
1965(昭和40)年	2,611 (110.8)	5,495 (88.8)	5,280 (88.6)	10,776 (88.7)
1970(昭和45)年	2,294 (97.4)	4,247 (68.6)	4,255 (71.4)	8,502 (54.5)
1975(昭和50)年	2,286 (97.0)	4,241 (68.5)	3,845 (64.5)	8,086 (66.6)
1980(昭和55)年	2,181 (92.6)	3,261 (52.7)	3,366 (56.5)	6,627 (42.5)
1985(昭和60)年	2,101 (89.2)	2,995 (48.4)	3,006 (50.5)	6,001 (38.5)
1990(平成2)年	2,065 (87.6)	2,734 (44.2)	2,917 (49.0)	5,651 (36.3)
1995(平成7)年	1,991 (84.5)	2,591 (41.9)	2,613 (43.9)	5,204 (33.4)
2000(平成12)年	1,912 (81.2)	2,464 (39.8)	2,390 (40.1)	4,854 (31.1)
2005(平成17)年	1,829 (77.6)	2,251 (36.4)	2,139 (35.9)	4,390 (36.1)
2008(平成20)年	1,965 (83.4)	2,058 (33.3)	2,125 (35.7)	4,183 (34.4)

資料：国勢調査。平成20年度のみ住民基本台帳

1955年(12,503人)から1957年(12,153人)にかけて減少傾向を示しており、高度経済成長期の始まりと同時期に、村内から都市部へ労働力としての人口移動が起こっていたと推測できる。1957年から1960年にかけての急激な人口増加と減少は建設業従事者の流出入によって引き起こされたものだが、その以前から徐々に人口は減少しており、一時的な人口の増加がなければ十津川村の過疎化はより早く進行していたものと思われる。また表1に示したように、1950(昭和25)年から2005(平成17)年にかけての減少率は、世帯数22.4%に対し総人口は63.9%と約3倍の差がみられ、世帯数の減少に比べて人口の減少が著しいことがわかる。現在の十津川村は、まず人口が減少し、その後世帯数の減少が起こって、村内の多くの集落が限界集落へと変容するという過疎化のプロセスをたどっている。

(2) 出生数の推移

1955(昭和30)年以前の出生数は不明であるが、1960(昭和35)年を比較すると、出生率(人口千人対)は若干減少しているが、出生数は3人増加していることにより、十津川

表2 1955(昭和30)年から2010(平成22)年までの出生数推移

(単位：人、カッコ内は%)

年 別	出生数
1955(昭和30)年	306 (100.0)
1960(昭和35)年	309 (100.1)
1965(昭和40)年	187 (61.1)
1970(昭和45)年	115 (37.6)
1975(昭和50)年	70 (22.9)
1980(昭和55)年	78 (25.5)
1985(昭和60)年	59 (19.3)
1990(平成2)年	34 (11.1)
1995(平成7)年	34 (11.1)
2000(平成12)年	36 (11.8)
2005(平成17)年	22 (7.2)
2010(平成22)年	22 (7.2)

資料：住民基本台帳

村の出生数はほぼ300人前後で推移してきたと推測される。図3に1955年以降の出生数の推移を示した。これによると、1960年から1975年にかけて急激に減少しており、1975年には1960年の約4分の1の出生数となっている。

1960年から1965年にかけての減少率は39.5%、1965年から1970年にかけての減少率は38.5%、1970年から1975年にかけての減少率は39.1%と、5年毎の減少率はいずれも約40%となっている。その後1975年から1980年にかけて

図3 1955(昭和30)年から2010(平成22)年までの出生数の変動図

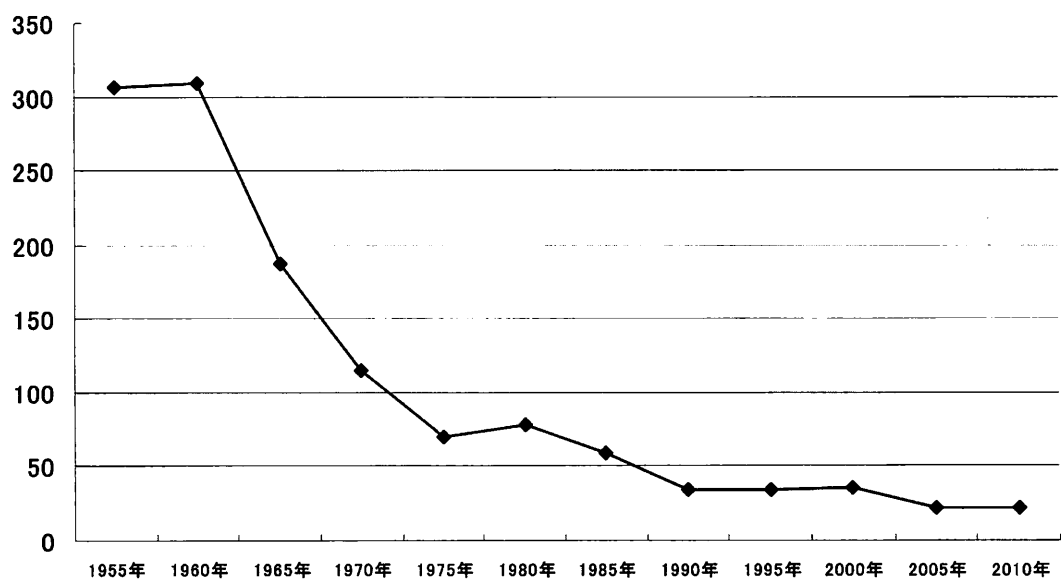
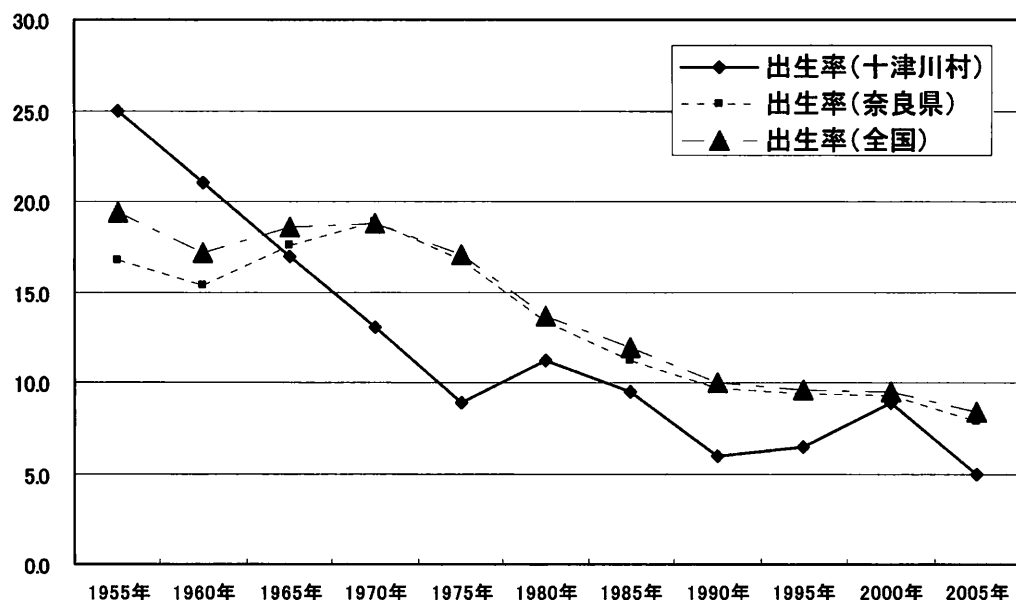


表3 1955(昭和30)年から2005(平成17)年までの出生率(人口千人対)の推移

	出生率（十津川村）	出生率（奈良県）	出生率（全国）
1955(昭和30)年	24.9	16.8	19.4
1960(昭和35)年	21.0	15.4	17.2
1965(昭和40)年	17.0	17.6	18.6
1970(昭和45)年	13.0	18.9	18.8
1975(昭和50)年	8.9	16.8	17.1
1980(昭和55)年	11.2	13.3	13.6
1985(昭和60)年	9.5	11.2	11.9
1990(平成2)年	6.0	9.7	10.0
1995(平成7)年	6.5	9.4	9.6
2000(平成12)年	8.9	9.3	9.5
2005(平成17)年	4.9	7.9	8.4

資料：十津川次世代育成支援後期行動計画

図4 1955(昭和30)年から2005(平成17)年までの出生率(人口千人対)の変動図



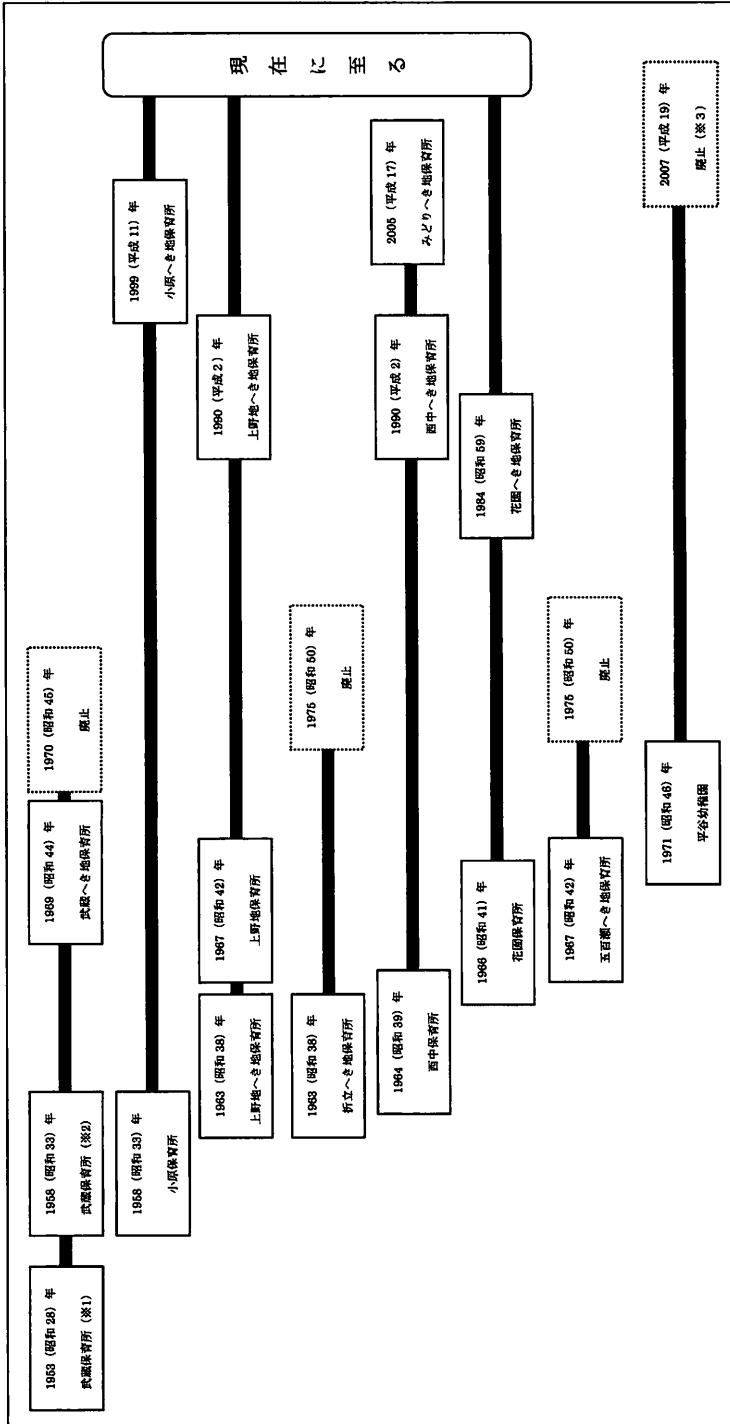
11.4%増加しているが、その後は再び緩やかな減少傾向をたどっており、十津川村の少子化に歯止めがかかることはないと思われる。

次に、1955(昭和30)年から2005(平成17)年までの出生率(人口千人対)の推移を図4に示し、十津川村と奈良県及び全国の出生率を比較した。図4によると、戦後の十津川村の出生率は全国値を大きく上回っていることがわかる。1961(昭和36)年に出生率が十津川村16.0、全国16.9となるまで、十津川村の出生率は全国平均より高かった。しかし、その後は1971(昭和46)年～1974(昭和49)年の第2次ベビーブームの影響を全く受けることなく、出生率は一直線に低下している。これは戦後第1次ベビーブーム期に出生した「団塊の世代」が、新規就労者として村外へ流出していったことが要因と考えられる。たと

えば鯉坂は、高度経済成長期に農山漁村や地方都市から多くの人々が東京や大阪といった大都市または最寄りの県庁所在都市に移住し、都市社会の新たな構成員となって都市化を推進してきたことについて、それまでの比較的緩やかな人口流出に対して「1960年頃からの過疎化(第一次過疎化)は大都市圏への大量の人口移動であった」(鯉坂, 2007: 19)と述べ、1960年以降の人口移動の急増を強調している。

以上のように、1960年以降の十津川村においてみられる著しい出生率の減少は、当時の子どもを産み育てる世代にあたる「団塊の世代」が、都市部へ移出していったことにより引き起こされた。1950年代後半からみられる「団塊の世代」の流出は、現在の十津川村における最も深刻な課題である過疎化の基盤となっていることがわかる。

図5 十津川村の保育施設の変遷



※1 1953 (昭和28) 年から1958 (昭和33) 年までは十津川村と大字武蔵による共立の保育所として運営

※2 1958 (昭和33) 年から十津川村単独の村立の保育所として運営

※3 2007 (平成19) 年4月1日 平谷幼稚園がみどりへき地保育所に統合

4 保育行政の変遷

1960年代から現在にいたるまで十津川村の人口は減少し続け、少子化が急速に進んできた。それとともに、十津川村における戦後の保育行政はどのように変化してきたのかを整理する。

図5に十津川村立保育所と十津川村立幼稚園の変遷図をあらわした。十津川村では1953（昭和28）年に初の保育所が設立され、最も多い時期には認可保育所が4ヶ所、へき地保育所が3ヶ所、幼稚園が1ヶ所運営されていた。2006（平成18）年度末で幼稚園が閉園となり、現在は4つのへき地保育所が運営されている。

(1) 保育体制の確立期—戦後から高度経済成長期にかけて

①戦後

1952（昭和27）年、十津川村で最初の保育所となる武蔵保育所が設置された。1947（昭和22）年の児童福祉法制定から約5年後となる。開所時は3歳～5歳児を対象とし、定員30名、保育士2名であった。武蔵保育所は同年9月3日に開所し、11月25日に奈良県知事の認可を得ている。昭和28年度の十津川村村政報告書には「本年6月頃より大字武蔵に於て保育所設置の議起り、数回に及ぶ部落会合の結果9月3日開所式を開催するに至った」（奈良県吉野郡十津川村，1954：70）とあり、大字武蔵の村民から出された提案が、十津川村初の保育所設置のきっかけとなったことが

表4 花園保育所入所児童の世帯主の職業
(1960年)
単位：人（カッコ内は%）

職 業	人 数
山林労務	13 (26.5)
日雇	9 (18.4)
公務員	8 (16.3)
雑貨商	4 (8.2)
土工	3 (6.1)
会社員	2 (4.1)
製材工	1 (2.0)
石油販売	1 (2.0)
旅館業	1 (2.0)
建具工	1 (2.0)
木材業	1 (2.0)
配線工	1 (2.0)
農機具セールス	1 (2.0)
大工	1 (2.0)
計	49 (100.0)

資料：花園保育所設置認可申請書

表5 花園保育所入所児童の世帯主の妻の職業
(1960年)
単位：人（カッコ内は%）

職 業	人 数
農業	15 (31.1)
日雇	11 (22.9)
山林労務	8 (16.7)
土工	3 (6.3)
公務員	2 (4.7)
雑貨商	2 (4.7)
旅館業	1 (2.1)
石油販売事務	1 (2.1)
美容師	1 (2.1)
事務員	1 (2.1)
無職	2 (4.7)
無職（病弱）	1 (2.1)
計	48 (100.0)

資料：花園保育所設置認可申請書

わかる。そのため武蔵保育所は、十津川村と大字武蔵による共立の保育所として出発し、5年後の1958（昭和33）年から十津川村単独の村立保育所となった。このようにして、十津川村における戦後の保育体制は集落の人々が自ら声を上げたことによって始まったのである。また、この間に十津川村役場に社会福祉を担当する福祉事務所が1955（昭和30）年に設置された。

しかし、武蔵保育所が設置されてから1958（昭和33）年に十津川村立小原保育所が設置されるまでの5年間は、広大な村域にも関わらず保育施設は村内に1ヶ所であり、主に武蔵集落の幼児のみが利用することになっていた。昭和29年度の十津川村『村政報告書』には「本村は林業及び農業を以って生計をたてる者が大部分であるが、これ等は仍〔ママ〕き得る者全員の就労を要し従って心身共に正常なる発達を遂げしむるには児童福祉施設の完備をせねばならないが、本村の特殊事情からして早急にこれが実現をはかることは困難である。」（奈良県吉野郡十津川村，1955：84）とある。このことから、1950年代から60年代にかけては農業や林業が盛んに行われており、多くの女性たちが労働力として必要とされていたことが推測できる。花園保育所（1966年設置）を開設するにあたっての『保育所設置認可申請書』⁴⁾の中の『入所児童の世帯構成及び所得階層区分並びに入所基準調』（1960年）には世帯主と妻の職業が記録されている。表5からは、入所予定の児童の母親のうちの93.8%が職に就いていることがわかる。そのうち最も多かつ

たのが「農業」で31.1%、次いで「日雇」が22.9%、「山林公務」が16.7%と続いている。今回の調査では、当時の十津川村の女性の就労状況を具体的に確認するまでには至っていないが、幼児をもつ母親の多くが第一次産業を中心とした労働に従事していたと考えられる。このことから当時の十津川村では、保育施設の整備の遅れが労働力の獲得に影響を及ぼし、また従事者が保育者の確保に苦勞していたことによって、子どもの成長に及ぼす影響が懸念されていたことが推測される。

②高度経済成長期

1960年代から70年代はじめにかけて、十津川村内には認可保育所が3ヶ所、へき地保育所が2ヶ所、幼稚園が1ヶ所設置された。この時期には、村内における各学区に保育施設が次々と整備されていった。

保育施設が増設された背景には、社会的要因による人口の急増が考えられる。前述したように、1950年代後半から1960年代にかけて十津川村ではダム建設と道路建設が同時並行的に進められ多くの建設業従事者が移入し、その結果十津川村の人口は急激に増加した。そして1955年の出生数は300人を超えている（表2）。しかし、1955年に生まれた300人を超える子どもが保育所への入所が可能となる1959年当時は保育所が2ヶ所しか設置されておらず、入所対象となるのは基本的に保育所が設置されている集落の幼児のみであった。そのため、いわゆる「待機児童問題」の解決を目的として、1960年代半ばにかけて十津川村では保育施設の増設が行われた。まず、1963

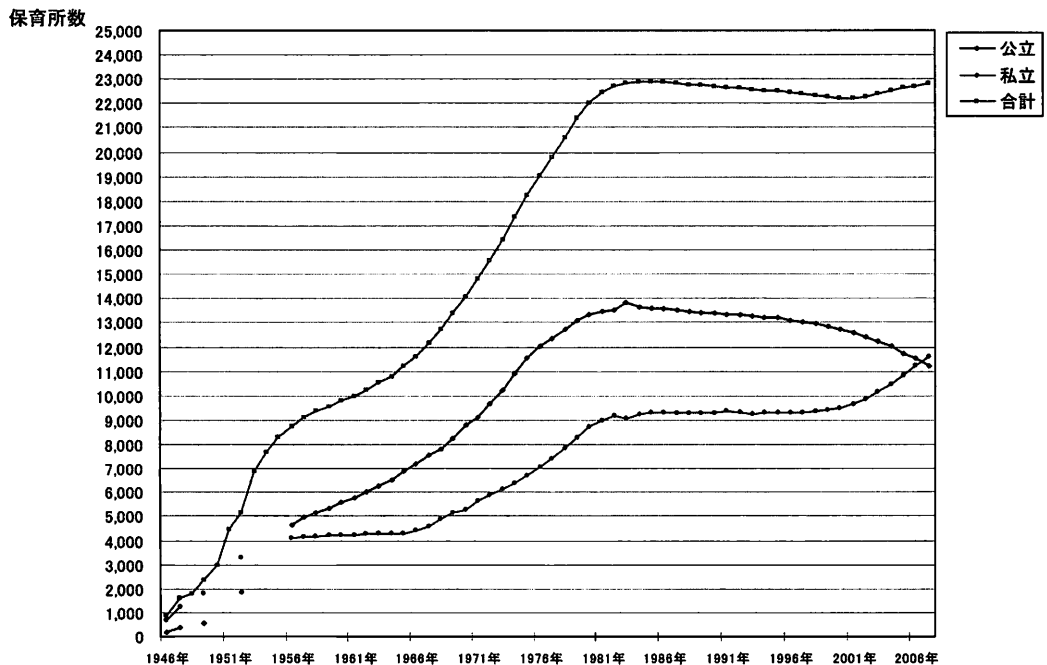
(昭和38)年に大字上野地と大字折立にそれぞれへき地保育所が設置された。さらに1964(昭和39)年から1967(昭和42)年にかけて、西中保育所、花園保育所の2園が設置され、上野地へき地保育所も設備が整ったことにより上野地保育所として認可を受けた。このように十津川村の保育体制は1960年代に一応確立していたと考えられる。

図6に全国の保育所数の変遷を示した。逆井は、戦後の保育運動の歩みを4つに区分した上で、「敗戦後、憲法・児童福祉法が制定され保育制度が現行のような形で一応の体裁を整え、また保育運動の台頭してきた一九五〇年代頃」が第一期、「運動がさらに拡大し、不

十分ながら制度が改善され保育所数と入所児童数が飛躍的に増大する一九六〇～七〇年代」が第二期にあたると説明している(逆井, 2009: 14-15)。このような全国的な保育所設置数の変遷と照らし合わせると、十津川村は、へき地の村立保育所としては比較的早い時期に保育体制をある程度整えていたと考えられる。

ところが、保育施設が次々に増設されていった1960年代には、十津川村ではすでに少子化が始まっていたのである。先に表2で出生数の推移を示したように、1975年の十津川村の出生数は1960年の約4分の1となっており、15年間で急激に減少している。十津川村の保育行政は、急激に児童数が減少していくなか

図6 全国の保育所数の推移



資料：逆井直紀『保育をつくる運動と希望の実現—ネットワークをどうつくるか』

で進められていったことがわかる。

(2) 再編期—1960年代後半～1970年代

①保育所の減少とへき地保育所への移行

1960年代後半以降、持続的な人口流出による過疎化の進行の影響を受けて、十津川村の保育体制は大きく変化していくこととなる。村内の保育所が最も多かった1967（昭和42）年には、認可保育所・へき地保育所が併せて7ヶ所だった。しかし1970年（昭和45）年に武蔵へき地保育所が廃止、1975（昭和50）年には折立へき地保育所と五百瀬へき地保育所が廃止となり、1970年代後半からは認可保育所が4ヶ所のみとなっている。図3に示したとおり、1960年から1975年にかけての出生数は約4分の1となっており、急激な少子化と保育所の再編はほぼ同時期であることがわかる。

十津川村の保育体制は、全国的な保育所増設期に比べて早い時期に整備されてきたが、その後の約10年間のあいだに在所児数は激減し、半数の保育所が廃止となった。急激な少子化の進行によって、保育体制も急激な変容を迫られたのである。その後も少子化は進行し、十津川村の保育体制は小規模保育への対応を迫られていくことになる。

②幼稚園の開園

十津川村における人口減少とそれに伴った少子化の進行は明白だったにも関わらず、1971（昭和46）年には村内初の幼児教育施設として大字平谷に平谷幼稚園が開園となった。『十津川村学校教育史』では、平谷幼稚園の設置について「かねてから幼児教育の必要を感じて

いたが、このたび学区民の協力を得て平谷小学校々地内に村内はじめての幼稚園を創設し、平谷幼稚園とする」（十津川村教育委員会、1975：202）と記されている。

このことから、少子化が進行していた当時の十津川村においても、保育所とは異なる幼児教育施設に対しての需要があり、幼稚園の開設に至ったと推察される。

(3) 少子化期の保育体制

過疎化の持続的進行を受けて十津川村内の出生数は年々減少し、当然のことながら保育所入所年齢児も減少していった。その結果、1980年代から90年代にかけて、認可保育所がへき地保育所に移行していった（図5）。1999（平成11）年に小原保育所が小原へき地保育所に移行したことで、十津川村のすべての保育所はへき地保育所として運営されることとなる。

現在十津川村村内には4つの村立保育所があり、その全てがへき地保育所に該当する。さらに2006（平成18）年3月31日に村内唯一の幼稚園であった平谷幼稚園が閉園となり、2007（平成19）年にみどりへき地保育所と統合することとなった。この統合は、園児数の減少のほか、園舎の耐震問題による建替えが要因であった。よって現在の十津川村における保育施設は、上野地へき地保育所（以下上野地保育所）、花園へき地保育所（以下花園保育所）、小原へき地保育所（以下小原保育所）、みどりへき地保育所（以下みどり保育所）の4ヶ所となっている。

表 6 2010(平成22年)度十津川村立保育所在所児数(2010年 9 月現在)

単位：人

	3 歳児		4 歳児		5 歳児		計			世帯数	定員	在所率
	男児	女児	男児	女児	男児	女児	男児	女児	男女計			
上野地保育所	0	2	0	0	0	1	0	3		3	25	12.0%
花園保育所	3	2	0	1	4	2	7	5	12	9	25	48.0%
小原保育所	3	2	4	1	7	2	14	5	19	16	30	63.0%
みどり保育所	4	1	8	6	5	4	17	11	28	25	40	70.0%
合計	10	7	12	8	16	9	38	24	62	53	120	

出所：筆者作成

表 6 に2010（平成22年）度の十津川村立保育所の在所児数を示した。4つの保育所の在所児数は計62名である。上野地保育所については3名の女児（3歳児2名、5歳児1名）のみで保育を行っており、この在所児数は同保育所において過去最少である。

5 保育活動の実態と課題

少人数の幼児で保育活動が行われている現在の保育現場では、どのような問題が起こっているのだろうか。この節では少子化の進む十津川村の保育体制について概説したうえで、保育所に勤務する保育者に行ったインタビュー調査の結果から、少人数保育を行っているなかで保育者が日常的に直面している課題を明らかにしたい。

(1) 十津川村の保育体制

①入所条件

十津川村立保育所条例によると、十津川村のへき地保育所への入所についての決定は「村長は、保育を要する幼児につき、入所の決定を行う」と規定されている。また「十津川

村立保育所条例施行規則」による十津川村の保育所への入所条件は、「小学校就学始期3年前（入所年度の4月1日現在、満3歳に達していること）から小学校就学期に達するまでの児童」と規定されており、保護者の労働状況等には関係なく入所が可能である。

②保育料

十津川村立保育所条例によって規定されている。保育料は保護者の前年度所得税・住民税の課税状況から算定される。入所児の年齢による区分はないが、同時に複数の児童を入所させている場合は、入所児数に応じて保育料の減免が行われる。

③保育時間

通常の保育時間は午前8時～午後4時であるが、全保育所で延長保育を実施している。十津川村では平成18年4月1日から花園保育所で実験的に延長保育を実施し、平成20年4月1日からは全保育所で実施された。「十津川村立保育所延長保育実施要綱」では、延長保育の時間を午前7時45分から午前8時までの開所前15分間、午後4時から午後6時までの閉所後2時間としている。延長保育は登録制になっており、保護者はあらかじめ延長保育

申込書を村長に提出しなければならない。平成22年度の延長保育登録世帯数は上野地保育所0世帯、花園保育所2世帯、小原保育所1世帯、みどり保育所13世帯である。

④職員

「十津川村保育所運営方針」では、「保育所の勤務体制が、保育に困難をきたす保育所については、常勤の代理保育士を雇入する。(有資格者が望ましい。）」、「非常勤の代理保育士については、職員の出張や行事の都合等の理由で、必要に応じて雇用することができる。(有資格者が望ましい。）」と定められている。厚生労働省が定めたへき地保育所の設置基準では、保育士を2人以上配置することとなっているが、そのうち1名は必ずしも有資格者でなくてもよいとされており、十津川村においてもこの設置基準に基づいていると考えられる。そのため現在の十津川村における保育現場では、正規職員としての保育士6名(有資格者)の他、1年間の有期契約雇用である常勤代理保育士4名(有資格者)、常勤職員1名(有資格者)、非常勤職員6名(無資格者)の計17名が保育を行っている。

櫻井はへき地保育所の特徴のひとつとして、保育者の勤務年数の長期化することが多いと述べている(櫻井, 2006: 47)。十津川村においても同様であり、現在中心的な役割を果たしている保育者には、十津川村内の保育所及び幼稚園において20年以上継続的に勤務している者も多い。

保育者自身が地域の特性をよく理解しているということは、同じ地域で育っていく子ど

もたちにとっても意味のあることだと思われる。しかし同時に、若い保育者たちが正職員として働くことが難しく、雇用形態が不安定なままとなっている現状がある。さらに現在の制度では、正職員以外の保育者は研修への参加も限られている。次世代の保育を担う若い保育者たちが、意欲的に学び働くことのできる環境の整備が求められている。

⑤保育方法

十津川村では、同じ村立保育所でも保育方法に違いが見られる。上野地保育所、花園保育所、小原保育所は、3・4・5歳児をとともに保育する異年齢混合保育を実施しており、2007(平成19)年4月に平谷幼稚園と統合を行ったみどり保育所は年齢別保育を行っている。十津川村の保育所では、子どもと保育者の双方の人数が少ないことから、長年にわたって主に異年齢混合保育が実施されてきた。各保育所の保育方法については各保育所の在所児数が深く関係しているが、これから少子化がますます進行していくにつれて、従来の保育方法についても見直しや改善が必要となってくるのではないだろうか。

(2) 少子化による保育現場の課題

十津川村立保育所に勤務する保育者(保育士11名、非常勤職員3名)を対象にインタビュー調査を行った。その結果、児童数が少ない中での保育活動に関して日常的に感じている問題点として、「ゲームの人数が不足する」、「劇遊びなどが難しい」といった集団活動が困難になっていることが挙げられた。ま

た保育者たちは「子ども同士の人間関係が狭くなる」、「少ない人数としか関わらない環境に慣れてしまう」というように、子どもたちの社会関係の固定化を日常的に感じていることがわかった。

このような課題への対策として、近年十津川村では、4ヶ所のへき地保育所と幼児教室の交流保育を積極的に導入している。交流保育について、平成21年度の十津川村『村政報告書』では「村内4ヶ所の保育所と、出谷幼児教室の交流保育は、小学校就学前の貴重な体験である」（奈良県吉野郡十津川村，2010：333）とし、今後も継続的に実施していく意向が記されており、平成22年度は2回の実施を予定している。この交流保育は、限られた社会関係の中で日常を過ごしている過疎地域の子どもたちにとって、他の保育所の子どもたちと共に遊び、関わり合いをもつ貴重な機会となっていることは確かである。

6 過疎地域における保育行政の課題

十津川村における保育は1952（昭和27）年に村民自らの提案から始まり、1960年代には保育体制が一定確立されていた。これは全国的にみても比較的早い時期であり、また都市部ではなくへき地の保育所である点を踏まえると、十津川村における保育体制の整備は積極的に進められてきたと考えられる。その背景には、1950年代から1960年代にかけて盛んであった農林業に多くの女性たちが従事していたことがあげられる。そのため家庭での育

児に代替する機能が求められ、1950年代後半から1960年代前半にかけては十津川村内の各地域で保育所が増設された。

しかし、その後の急激な人口減少によって出生数も激減していった。その影響を受けて1970年代には保育所数が半減し、1990年代には十津川村の保育所はすべてへき地保育所へと移行した。このように十津川村の保育体制は、急激な人口変動とそれに伴う少子化によって、短期間の間に大きな変容を迫られてきた。

現在は4つのへき地保育所で小規模保育を行いつつ、年に数回の交流保育を通じて、より大きな規模での保育の機会を図っている。さらにインタビューからは、保育者たちは過疎地域に生まれ育つ子どもたちの健全な成長のプロセスを保障するため、試行錯誤しながら日常の保育に努めていることがわかった。以上の考察から得られた知見を整理し、十津川村の保育行政についての展望を述べたい。

(1) 保育所統合

2006（平成18）年3月、園児数の減少と園舎の耐震問題による建替えにより平谷幼稚園が閉園となり、みどり保育所と統合することとなった。平谷幼稚園は十津川村内唯一の幼児教育施設であったが廃園となり、幼保統合というかたちではなく、2007（平成19）年からはみどり保育所として運営されることとなった。統合に関しては、通園児の交通手段をはじめ様々な課題が検討された経緯がある。

また保育者を対象としたインタビューから、保育者たちは少人数での保育を行うなかで、

子どもたち同士の関わりが限定され、子どもたちの社会関係の固定化を日常的に感じていることがわかった。過疎地域の山村に住む子どもたちにとって、幼児期から広く豊かなつながりを提供することが必要とされている。

今後も十津川村の少子化に歯止めがかかることはないと思われ、児童数・生徒数は年々減少の一途をたどっている。統廃合は保育所に限らず、十津川村の教育全体で進められている課題である。2010（平成22）年度からは、村内の6つ小学校のうち中部から北部に位置する3校が統合し、「十津川第一小学校」となった。2012（平成24）年度には、中学校4校を1校に統合し、「十津川中学校」となることが決定している。これらの傾向からも、保育所の統合は将来的にも回避することのできない課題であると考えられる。

(2) 0歳児からの保育体制の整備

① 3歳未満児の保育所利用

現在十津川村の保育所への入所対象は満3歳以上である。2010年4月現在で十津川村内の0～2歳児は62人であるが、その保護者が

利用できる保育施設はない。表7によると就学前児童132人のうち保育施設を利用しているのは64人であり、全就学前児童の51.9%となる。全国的に3歳未満児の保育所利用率が高まっているが、十津川村では実施に至っていないのが現状である。しかし、0～2歳児の保育所利用を実施することで、女性の就業支援として有効であると同時に、保育所利用の対象年齢を拡大することによって、集団保育化を図ることができるのではないだろうか。インタビュー調査からも、保育者たちが少数でのみ形成される子どもたちの社会関係を問題視していることがわかった。

乳幼児の保育を担う保育者の確保や設備等、実施に至るには困難が多いことは明らかだが、園児数の減少が深刻である十津川村の保育所にとって、検討すべき重要な課題のひとつであることは確かである。

② 乳幼児をもつ保護者への在宅育児支援

十津川村では、2010（平成22）年度から十津川村役場住民課所属の保健師による子育て支援サークル（3歳未満児対象）と保育所の交流会が実施されているが、現在のところ保

表7 子どもの居場所(2010年4月現在)

単位：人

年齢	人口	保育所	幼児教室	村外保育所	家庭外保育	家庭内保育
0歳児	27	—	—	—	—	27
1歳児	20	—	—	—	—	20
2歳児	16	—	—	—	1	15
3歳児	17	17	—	—	—	—
4歳児	23	20	2	1	—	—
5歳児	29	27	2	—	—	—
合計	132	64	4	1	1	62

資料：十津川村次世代育成支援後期行動計画

育所が主催する子育て支援活動は行われていない。前項で述べたとおり、現在十津川村では0～2歳児が利用できる保育施設がなく、子どもに関する専門知識をもった保育士と、保育所に入所する前の3歳未満児をもつ保護者が相互的に関わる機会が設けられていないのが現状である。しかしインタビューでは、「保育所の一室を『子育て相談室』としてお母さんたちに向けて開放し、気軽に保育所へ来てもらえるようにしたい。」という保育者の意見を聞くこともできた。今後は保育所を主体として、地域に向けた新しい子育て支援活動が展開されることも期待される。

0～2歳児受け入れによる女性の就業支援と、乳幼児をもつ保護者への在宅育児支援の双方がこれから必要とされるであろう。

以上、過疎地域である十津川村の保育の実態と課題を検討してきた。今後は統合問題をはじめとする保育政策について、より具体的な検討を行いたいと考えている。

〔注〕

1) 平成22年度学校基本調査によると、幼稚園数は13,392園（国立49園、公立5,107園、私立8,236園）で、前年度より124園減少している。園児数は160万6千人（男子81万4千人、女子79万2千人）で、前年度より2万4千人減少している。

2) 本稿で取り扱う保育実態調査の実施概要は以下の通りである。

調査地：十津川村立へき地保育所

（十津川村立上野地へき地保育所、十津川村立花園へき地保育所、十津川村立小原へき地保育所、十津川村立みどりへき地保育所の計4ヶ所）
十津川村役場

調査対象者：十津川村立へき地保育所職員（保育士11名、非常勤職員3名）

十津川村役場福祉事務所職員

調査期間：2010（平成22）年8月24日～9月9日

調査方法：インタビュー調査、非参与観察調査
3) 平成22年3月31日現在（住民基本台帳）、十津川村の世帯数は1,977、総人口は4,153人（男性2,042人、女性2,111人）である。そのうち65歳以上人口は1,704人（高齢化率41.0%）、0～14歳の年少人口は389人（総人口に占める割合は7.9%）である。総務省統計局による2010年10月の人口推計では日本の高齢化率は23.1%、年少人口が総人口に占める割合は13.2%である。
4) 花園保育所の「保育所設置認可申請書」は1960（昭和40）年10月2日に十津川村村長から奈良県知事に申請し、1961（昭和41）年5月1日に認可されている。

〔参考文献〕

- 鯨坂学，2007「過疎地域と都市移住者の関係ー奈良県十津川村の調査よりー」，神戸大学社会学研究会『社会学雑誌』第24号
逆井直紀・実方伸子編著，2009『保育の理論と実践講座第5巻保育をつくる運動と希望の実現ーネットワークをどうつくるか』，新日本出版社
櫻井慶一，2006「第2章市町村合併と過疎地域の保育」，『保育所制度改革の問題』，新読書社
十津川村教育委員会，1975『十津川村学校教育史』
奈良県吉野郡十津川村，2010『平成21年度市政報告書』
奈良県吉野郡十津川村，2010『十津川次世代育成支援後期行動計画（平成22年度～平成26年度）』

〔参考ウェブページ〕

- 厚生労働省，2010「保育所関連状況取りまとめ」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000nvsj.html>（2010年12月10日）
総務省，2010「平成21年度 過疎対策の現況について」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000087817.pdf（2010年12月10日）